

propias. Todas estas entidades obran ahora dentro de su respectiva esfera de acción, sin choques i sin provocar resentimientos. Pero no puede ocultarse a los conocedores de la naturaleza humana, que, si en la ley de 1875 ha estado la causa fundamental de los males que han venido sucediéndose durante más de veinte años, existirá el peligro de que los males se reproduzcan, mientras la ley que los motiva subsista, ya que los consejeros i el director son reemplazables cada cuatro años i no hay seguridad ninguna de que se transmita de unos a otros el propósito de mantenerse dentro de los límites que la ley ha señalado a su acción.

No ha transcurrido mucho tiempo desde que, como efecto de la convicción i de la rectitud de intenciones, se cumple la ley espontáneamente. Sin embargo; acaso no fuera imposible que una mirada algo perspicáz advirtiera de cuando en cuando que, en ciertos casos, se necesita muy buena voluntad i una atención bien sostenida de todos para guardár correctamente las posiciones legales, debido a que la distribución de facultades hecha por la ley es demasiado artificial i demasiado enmarañada, si así puede decirse, para que se acomoden fácilmente a ella los principios reguladores i los hábitos lógicos de la inteligencia. No es razonable esperar que esa tensión de la mente, esa prudencia i ese buen deseo persistan durante muchos años; las situaciones que no se conforman con la naturaleza de las cosas, aunque las imponga la ley, suelen ser precarias en países como los sud-americanos que no descuellan en el Mundo por el hábito de sumisión al orden legál.

Esa corta experiencia ha puesto también de relieve la desigualdad de la distribución del trabajo: el Consejo general, por constár de ocho personas, entre quienes se divide el estudio de los asuntos de su competencia, se expide fácilmente con tres horas o cuatro de sesión que celebre por semana; el Director general, aunque es auxiliado por un secretario inteligente i práctico, es uno solo; tiene que trabajar todos los días, incluso los domingos i festivos, desde que empieza a aclarár hasta que anochece, sea cual sea la estación, i apenas consigue tener al corriente los

asuntos ordinarios que le incumben. Mientras el Consejo se siente incómodo por no tener toda la ocupación que quisiera, el Director se siente abrumado por el exceso, i disgustado, porque, no obstante, le es imposible, por falta de tiempo i por cansancio, dedicár alguna atención a las tareas técnicas, que tanto i tanto reclama el estado de las escuelas comunes de la Provincia.

Lo expuesto persuade de que es de todo punto indispensable repartir las tareas del gobierno escolar de tal manera, que sean proporcionadas a las fuerzas del Director las que se le asignen, i a las fuerzas del Consejo las que se le encomienden, sin que ninguno de los dos se sienta mortificado por la idea de que no tiene cómo invertir razonablemente su tiempo, ni por la de que el exceso de ocupaciones le impide atenderlas como conviene. Persuade también lo expuesto de que el reparto, además de ser hecho con la posible igualdad, debe hacerse separando los asuntos *según sea su naturaleza*, a fin de que, entendiendo el Consejo sólo en los de una clase, i el Director sólo en los de otra, se eviten las gravísimas inconveniencias que ha originado el hacer participár a uno en una parte de cada asunto i al otro en la otra parte. I, como es distinción natural la hecha por la constitución, (artículo 213, reglas 2ª i 5ª,) de asuntos técnicos i asuntos económicos, se deduce que lo constitucionál i lo conveniente es encomendár a una de aquellas ramas del gobierno todo lo que es técnico, i a la otra rama todo lo que es económico.

2. ¿A cuál de ellas ha de darse la parte económica i a cuál la técnica? La regla 2ª precitada se contrae a disponer que la ley determine las atribuciones respectivas del Consejo i del Director, sentando que hay funciones técnicas i funciones económicas, pero sin expresár, al menos claramente, a quién han de correspondér. Este punto debe ser cuidadosamente estudiado, porque es de suma trascendencia, mirándolo así por el lado puramente científico, como por el lado constitucionál.

Desde luego debe tenerse presente el principio inconcuso de buen gobierno de que cada clase de funciones



debe confiarse a la o a las personas que mejor estén preparadas para desempeñarlas con acierto. Este principio envuelve la cuestión de qué será menos difícil: si hallar un consejo o un directór apto para desempeñar cumplidamente las funciones técnicas; si un consejo o un directór apto para desempeñar cumplidamente las funciones económicas. No es discutible el aserto de que para ejercer cualquiera clase de función es más fácil siempre hallar una persona idónea que nueve. En cuanto a las funciones económicas que se refieren a la Provincia escolar, como consisten principalmente en gastar i en pagar de acuerdo con el presupuesto de gastos i de recursos, i con el código, no se necesitan hombres de ciencia muy variada, ni hacendistas versados; basta que sean probos, que conozcan las leyes que han de observár, que tengan conciencia i sentido jurídicos, i que sean laboriosos. No se hallan todas estas cualidades en todos los individuos de la muchedumbre; pero la Provincia tiene abogados i hombres instruidos en número suficiente para nombrar un directór o para componer un consejo capaz de desempeñarse rectamente en esa clase de funciones. La circunstancia de ser ocho los consejeros, además del presidente, permite repartir entre todos el estudio de los asuntos, consultando sus aptitudes especiales o sus preferencias, i conseguir del Consejo, por este medio, un despacho más rápido i más cómodo, que si la tarea estuviese encomendada solamente al Directór. Se ha observado que en los funcionarios colegiados es más débil el sentimiento de la responsabilidad que en los individuos. La observación es justa, pero no sería menos oportuna si se tratara de funciones técnicas. Sólo sirve para decidir si ha de haber o no administradores colegiados; decisión que no puede tomár este código, porque encuentra los consejos instituidos ya por la constitución. Puesto que existe, i que la ley debe atribuirle funciones económicas o técnicas, no cabe otro examen que el encaminado a establecer qué clase de funciones puede ejercer más satisfactoriamente.

Las funciones técnicas, como se infiere de la lectura del libro segundo, necesitan ser desempeñadas por perso-

nas que posean conocimientos generales, especialmente versadas en las ciencias biológicas i sociológicas, profundamente conocedoras de la ciencia de la enseñanza i de la higiene escolar, con cerebro dotado de facultades filosóficas, que sean moralistas austeros, que tengan vistas de hombre de estado suficientes para concebir el fin trascendente de la enseñanza i para hacerla concurrir a la realización práctica de ese fin, i caracter firme i perseverante, que no ceda a los obstáculos, ni se arredre por la duración de las dificultades. Hombres dotados de aptitudes tan numerosas abundan muy poco en todas las naciones. Podrá formarse idea de su escasez, aún en las naciones más civilizadas i populosas del mundo, con solo tener presente el reducidísimo número de pedagogistas de alto vuelo con que cuentan Europa i América, en donde tantos descuellan en el cultivo de todas las demás ciencias. Aún cuando no se pretenda emplear en el ejercicio de las funciones técnicas eminencias de primér orden, apenas puede decirse que la República-argentina tenga una que otra persona capaz de suplir la falta de hombres suficientemente idóneos; i, si este juicio es exacto respecto de toda la República, fácilmente se admitirá que mayor es la escasez en la provincia de Buenos-aires. Pues bien: dado este estado de cosas, difícil será en muchos años hallar una persona apta para ocupar el primér puesto del gobierno técnico de las escuelas, e imposible dar con nueve, i aún con la mitad. Por manera que, si bien puede admitirse la posibilidad de que el gobierno técnico esté regularmente desempeñado por un directór, si se pone empeño en conseguirlo, es completamente inadmisibile la posibilidad de componer un consejo cuya idoneidad se aproxime a la que un solo directór puede tener.

3. Fluye de las consideraciones expuestas que puede haber directores capaces de desempeñar satisfactoriamente tanto el gobierno económico como el técnico; pero que la Provincia no tiene ni tendrá en muchos años elementos para componer un consejo técnico tolerable, aunque los tiene para formar consejos capaces de ejercer bien el gobierno económico. De aquí se deduce que es de todo



punto necesario encomendár al Consejo general las funciones económicas, i al Director general las técnicas, so pena de que el gobierno escolar esté mal e insuficientemente desempeñado. Conclusión que basta para justificar la primera disposición del artículo.

4. Por otra parte el gobierno económico, por tener que ceñirse rigurosamente a las reglas que le da el código i a las determinaciones detalladas del presupuesto, no tiene campo para desarrollár teorías, no necesita esforzarse para dar unidad a su obra, ni energía para perseverar en ella durante años seguidos. Las teorías están en la ley, la unidad de pensamiento está en la ley, i la persistencia del propósito está en la estabilidad de la ley. Con sólo cumplir lealmente la ley se realizan las teorías, su unidad i la duración que ha menester. Aunque el gobierno técnico está también sujeto a reglas, estas reglas son tales que dejan al gobierno la libertad de acción que necesita para aprovechar las lecciones de la experiencia i para aplicár a la enseñanza los progresos que vayan realizándose todas las ciencias que interesan a la escuela. El gobierno económico no precisa esta libertad, porque se renueva todos los años en el presupuesto la acción reguladora del legislador, que es quien toma nota de los datos de la experiencia i de los progresos científicos, i quien los utiliza en las leyes anuales. Para el gobierno técnico no hay ley anual destinada, como el presupuesto, a regular la conducta del gobernante; no hay mas que una ley permanente. Tratándose del régimen económico es el legislador quien sigue e impone año por año el movimiento de la ciencia rentística; tratándose del régimen técnico es forzoso que sea el gobernante quien siga e imponga el movimiento de las ciencias concernientes a la escuela. En el primer caso, no es el gobierno económico; es la Legislatura quien necesita unidad de concepción, energía para imponerla i perseverancia para sostenerla. En el segundo caso, no es sólo la Legislatura; es también el gobierno técnico, i más el gobierno que la Legislatura, quien necesita dar unidad a las concepciones que se han de realizar, quien necesita firmeza de propósitos i caracter cons-

tante, si todos los esfuerzos que se hagan han de concurrir armónicamente al fin que se tenga en vista venciendo grado por grado, en una serie de años que puede ser larga, las dificultades que se presenten.

¿I en quién pueden reunirse naturalmente todas estas cualidades necesarias del gobierno técnico? Nó, por cierto, en las corporaciones. Es imposible que todos sus individuos piensen en todos los momentos del mismo modo. Cada uno contribuye con sus propias ideas; cada uno conoce las cosas a su manera; cada uno tiene su grado de accesibilidad a las influencias exteriores que obran en el ánimo; cada uno tiene su modo de ser lógico, su modo de entender los deberes del cargo i su conciencia. Cada resolución es una resultante de todos estos elementos de cada individualidad, combinados con los elementos de cada una de las otras individualidades, que vienen a la deliberación dispuestos de un modo en un día i de otro modo el día siguiente. De donde suele resultár que, aunque actúen las mismas personas, carece de unidad, de lógica i de estabilidad su obra. ¡Cuánto mas, si ese personal se renueva todos los años, aunque sea parcialmente! Los consejos, por la misma naturaleza heterogénea i movediza de su composición, son incapaces de desempeñar debidamente el gobierno técnico; lo cual no puede decirse del gobierno unipersonal, que tiene un propósito, un criterio, un pensamiento, un caracter i una conciencia. Mas, si los consejos son inadecuados para desempeñar el gobierno técnico, nó lo son para ejercer el económico, por lo mismo que su papel consiste en aplicár la ley, en ejecutar las ideas i la voluntad detalladamente determinadas de la Legislatura. Por manera que, también bajo este respecto, es razonable que las funciones económicas se confíen al Consejo general, i las técnicas al Director. En la Nación es el Consejo nacional de educación quien ejerce el gobierno económico de las escuelas. En la República oriental del Uruguay es una corporación quien desempeña ese gobierno. Corporaciones son quienes lo ejercen también en otros muchos países.



5. Véase ahora cuál es el pensamiento de la constitución, o a qué se inclina. La de 1873 instituyó un consejo general, un director general, i consejos particulares de distrito. En la regla 5ª del artículo 206 no hay indicio ninguno de que la Convención constituyente haya querido privar a los consejos locales de facultades técnicas, ni de las económicas. «La administración local i el gobierno inmediato de las escuelas comunes», dice esa regla, «estarán a cargo de consejos electivos»..... No excluye de su competencia ninguna función local. La discusión de este punto no distinguió tampoco entre facultades técnicas i facultades económicas. I la ley de 1875 especificó atribuciones de ambas clases al tratár de las que habían de ejercer los consejos de distrito. (Artículo 49.) Pero la regla 2ª del artículo 206 de aquella constitución divide el gobierno general de las escuelas entre un director i un consejo; i, aunque dispone que la ley determinará las atribuciones de cada uno, dice que «la dirección facultativa i la administración general serán confiadas,» etc. En estas palabras se nota una particularidad, i es que llama *dirección* al gobierno técnico o facultativo, i *director* a uno de los que han de ejercer el gobierno general. Como no puede suponerse que la Convención haya empleado los nombres *dirección*, *director* sin discernimiento, lo obvio es presumir que, según su concepto, había de ser el «director» quien ejerciese la «dirección facultativa;» i siendo ésta la relación establecida entre ese funcionario i esta función, se deduce que la otra función había de ser para el otro funcionario; o sea, que la administración había de ejercerla el Consejo general. Esto es lo que sencilla i naturalmente se desprende de las palabras de la regla 2ª.

Consultando además las ideas vertidas en el seno de la Convención constituyente acerca de este asunto, aunque el debate no aparece completo en el diario de sesiones por haberse perdido una parte de la taquigrafía, se conserva lo suficiente para saber cuál fue el pensamiento de la asamblea. El proyecto de constitución se había encomendado a cinco comisiones parciales i a una central

que había de refundir los trabajos de aquellas. Expedidas todas ellas, estudió la Comisión de instrucción pública la parte referente a la enseñanza, la reformó i fue representada en los debates por el doctor Antonio E. Malavér. Cuando llegó la oportunidad de discutir la regla 2ª del artículo 206, el convencional don Carlos Encina observó que le parecía vaga i discordante con la regla 5ª. El doctor Malavér, hablando en nombre de la Comisión de instrucción pública, dijo entonces que «la Comisión había procurado en ese inciso establecer propiamente una base para la organización que debe dar la Legislatura a todo aquello que la constitución no establece; i que por éso la Comisión ha dicho: habrá un Consejo general de educación, i separadamente un *Director de escuelas que tendrá a su cargo la Dirección facultativa* i la dirección de los intereses generales»..... La Convención aceptó estas explicaciones i aprobó la regla. (Acta i Diario de la sesión del 18 de Julio de 1873.)

Estos antecedentes auténticos prueban de modo indiscutible que el pensamiento de la Convención de 1873 fué que la dirección facultativa fuese desempeñada por el *Director general*. Como fuera de estas funciones i de este funcionario no quedaban más que la administración general i el Consejo general, claro está que la Convención asignó la administración al Consejo, i, de acuerdo con este propósito, dispuso, en la única regla particular que dio sobre competencia económica, (la 7ª,) que «la administración del fondo permanente correspondería al Consejo general de educación.»

Reunióse en 1882 otra convención para revisar la constitución de 1873. Su comisión revisora examinó todas las disposiciones relativas a la enseñanza primaria i una por una fueron consideradas después por la convención. Ni una, ni la otra, alteraron en lo mínimo el tenor de la regla 2ª. La comisión discutió, al examinar la regla 3ª, la conveniencia de que el Director desempeñase sus funciones durante cinco años, a fin «de que pudiese desarrollar i poner en práctica sus conocimientos i sus planes» «en todo lo que se relaciona con la educación.» I,



al considerár la regla 5ª, la comisión i la convención estuvieron contestes en reformarla, estableciendo que estarán a cargo de Consejos electivos la administración locál i el gobierno inmediato de las escuelas comunes, «*en cuanto no afecte la parte técnica.*» La constitución de 1889 nó sólo conserva, pues, la separación del gobierno técnico i del gobierno económico tal como los instituyó la constitución de 1873, atribuyendo el primero al Directór i el segundo al Consejo general, sinó que extendió la separación al gobierno locál de los distritos, asignando a los consejos la parte económica, de acuerdo con el principio adoptado respecto de las autoridades generales. La teoría constitucional adquirió en 1889 una unidad de principio de que careció bajo el imperio de la constitución de 1873; ésta dispuso que el Consejo general sólo tuviera a su cargo la administración i que los consejos de distrito tuviesen la administración i el gobierno técnico; aquella dispone que tanto el Consejo general como los consejos de distrito desempeñen solamente la administración.

De todo lo expuesto se sigue que el párrafo primero del artículo anotado se conforma tanto con la ciencia como con la constitución; es decir que viene a hacer práctica una reforma exigida por la ley fundamental de la Provincia.

6. Las constituciones de 1873 i 1889 dicen que habrá una «dirección facultativa» i un «Directór general de escuelas.» No dicen «dirección facultativa *general*,» como dicen «administración general.» Esta diferencia es digna de atención, porque corresponde a una diferencia de concepto que antes de 1889 pudo originár serias dudas. El decir que habrá una dirección técnica, sin agregar en donde, es enunciar la idea de que no habrá mas gobierno técnico que ese en toda la Provincia; que será uno solo para los establecimientos de la Provincia escolár i para los de distrito. Decir por otro lado que el Directór será general i que la administración locál i el gobierno inmediato de las escuelas estarán a cargo de un consejo en cada distrito, sin restringir el alcance de estas palabras, es excluir los distritos de la jurisdicción del Directór general i dar a la «dirección facultativa» un alcance

meramente general. ¿Cuál de los conceptos había de prevalecer: el de la regla 2ª del artículo 206, o el de la regla 5ª? La ley de 1875 zanjó la dificultad distribuyendo las funciones técnicas entre las autoridades generales i las locales.

Desde que la constitución de 1889 vino a privar a los consejos de distrito de toda atribución técnica no quedó lugar a duda ninguna: no teniendo los consejos locales atribuciones técnicas, forzoso es que las tenga todas la autoridad técnica central, ya que deben existir i ejercerse. La expresión «dirección facultativa» de la regla 2ª significa neta e inequívocamente el concepto de una dirección centralizada, única, que se ha de ejercer en todos los establecimientos públicos, sean de la Provincia o de los distritos. Así se explica que la ley del 2 de Octubre de 1894 haya dispuesto que el Directór general nombre interinamente, para desempeñar el empleo de maestro de las escuelas comunes de distrito, a personas que carezcan de título profesional. Por tal razón prescribe también el artículo anotado, en su párrafo segundo, que el Directór general ejerce el gobierno técnico en la Provincia escolár i en los distritos.

7. No puede decirse lo mismo de la administración. Las dos constituciones establecen una general i tantas locales como son los distritos. Este punto no presenta ninguna dificultad, en cuanto a la distinción de las dos clases de gobierno económico. Pero merece dilucidarse la comprensión que conviene legítimamente a los vocablos «general,» «locál,» tratándose de funciones administrativas o técnicas. Puede entenderse que la administración locál de un distrito excluye completamente toda ingerencia de autoridad que no sea propia i particular del distrito; i, por lo mismo, que la autoridad general se ejerce, nó en las autoridades i establecimientos de los distritos, i sí sólo en los establecimientos que no pertenecen a ningún distrito, que pertenecen a la Provincia escolár. Puede entenderse también que la autoridad general, además de ejercerse en los establecimientos de la Provincia, es competente para dictar medidas que obliguen en general a las